

מדינת ישראל
נציבות שירות המדינה
משרדי הממשלה ויחידות הסמך

הנחיות להתקשרויות
והעסקת כוח אדם
שאינו עובד מדינה
בתוך משרדי הממשלה

ירושלים, כ"ו באלול התשס"ט
15 בספטמבר 2009
חוזר מס' 12/2009

אל: סמנכ"לים בכירים למינהל ומשאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: הנחיות להתקשרות והעסקת כוח-אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה

מבוא 1.

ביום 16.11.08 התקבלה החלטת הממשלה מס' 4263 בנושא פטור ממכרז לתפקידים ויחידות שמועברים לשירות המדינה, בה הוטל על נציבות שירות המדינה, בין היתר, לפרסם הנחיות בדבר תנאים להתקשרות והעסקת כוח אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה ויחידות הסמך הממשלתיות, במטרה להסדיר ולפקח על אופני העסקת עובדים חיצוניים המועסקים בפועל בתוך משרדי הממשלה.

בעקבות החלטת הממשלה האמורה ולאור ממצאי דו"ח מבקר המדינה 55ב לשנת 2004 בנושא העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה, והנתונים שהוצגו במסגרת מיפוי צורות העסקה שנערך במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בעקבות דו"ח המבקר, ולאחר עבודת מטה ממושכת, להלן עדכון ורענון הכללים וההנחיות באשר להעסקת כוח אדם שאינו עובד המדינה בתוך משרדי הממשלה.

יובהר, כי מטרת חוזר זה הנה להסדיר ולהגביר את הפיקוח על אופני העסקת כוח אדם חיצוני בתוך משרדי הממשלה, על מנת למנוע העסקות שאינן תקינות, המביאות בסופו של יום ליצירת יחסי עובד ומעביד עם המדינה ולקליטת עובדים לשירות המדינה, תוך עקיפת הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק המינויים).

למען הסר ספק, אופן ההתקשרות והמכרזים לקבלת שירותים הנו בהתאם לחוק חובת המכרזים ולהנחיות החשב הכללי בעניין זה.

2. חלות

הוראות חוזר זה יחולו על כל סוגי ההתקשרויות הקיימות בשירות המדינה, **במסגרתם מועסקים עובדים שאינם עובדי המדינה בתוך משרדי הממשלה**, לרבות התקשרויות עם עמותות, אגודות, העסקה בשיטת עלות פלוס עמלה (+cost), העסקת "פרוייקטורים", מומחים וכיוצ"ב.

בהוראות חוזר זה מפורטות הנחיות הנוגעות לאופני ההעסקה במסגרת שלושת סוגי ההתקשרויות הבאים:

- 2.1. התקשרויות עם קבלני שירותים (סעיף 5 להלן).
- 2.2. התקשרויות עם קבלני כוח אדם (סעיף 6 להלן).
- 2.3. התקשרויות עם יועצים (סעיף 7 להלן).

הוראות חוזר זה לא יחולו על התקשרויות בתפקידי מחשוב, לגביהן מתבצעת עבודת מטה נפרדת. לעניין זה, "תפקידי מחשוב" – תחזוקה, פיתוח והטמעה של מערכות מחשוב. כמו כן ולמען הסר ספק, הוראות חוזר זה לא יחולו על התקשרויות לרכישת טובין או לרכישת שירותים, במסגרתן לא מועסק כוח אדם בתוך משרדי הממשלה.

3. הגדרות

בחוזר זה -

"קבלן שירותים" - גורם חיצוני למשרד שהינו בעל עסק עצמאי, המבצע עבודות או מספק שירותים למשרד, באמצעות עובדיו, בתחום עיסוקו ומומחיותו, לתקופה קצובה ובנושא מוגדר, ואינו משולב במערך הפונקציונאלי השגרתי של המשרד (לדוגמא: קבלני בניין, תחזוקה, ניקיון, שמירה, מחקר וסקרים חיצוניים וכיוצ"ב).

"קבלן כוח אדם" - מי שעיסוקו במתן שירותי כוח אדם של עובדיו לשם עבודה אצל זולתו,

לרבות לשכה פרטית כמשמעותה בחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959, העוסקת גם במתן שירותי כוח אדם;
"ייעוץ" - אדם בעל ידע או מומחיות מיוחדת (כגון מומחיות אקדמית), המתקשר באופן ישיר עם המשרד בחוזה קבלני לתקופה קצובה, שלא במסגרת יחסי עובד ומעביד, לצורך מתן ייעוץ או שירות אחר שבתחום מומחיותו.
"משרד" - משרד ממשלתי או יחידת סמך ממשלתית.
"אחראי" - סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד.

4. סוגי תפקידים בהם אין להעסיק או להתקשר עם אדם שאינו עובד המדינה

לא יועסק אדם ולא תתבצע התקשרות עם מי שאינו עובד של המדינה, לצורך ביצוע סוגי התפקידים הבאים:

4.1. תפקידים הכרוכים בהפעלת סמכויות שלטוניות או סמכויות סטטוטוריות של המדינה (כגון: רישוי, רגולציה וכדו'), אלא אם ניתנה לכך הסמכה בדין.

4.2. תפקידים המהווים חלק אינטגרלי מליבת הפעילות של המשרד, תפקידים ניהוליים במשרד ותפקידים העוסקים בקביעת מדיניות המשרד.

5. תנאים להתקשרות עם קבלן שירותים

כתנאי לביצוע התקשרות עם קבלן שירותים, במסגרתה מועסקים עובדים בתוך המשרד, על האחראי במשרד לוודא קיומם של מכלול התנאים הבאים, הן כתנאי לביצוע ההתקשרות והן לאורך כל תקופת ההתקשרות עם קבלן השירותים:

5.1. ההתקשרות עם קבלן השירותים היא לצורך קבלת שירות מוגדר לתקופה קצובה, בתחום עיסוקו ומומחיותו של קבלן השירותים, ואין בה כדי להוות התקשרות לקבלת שירותי כוח אדם גרידא.

5.2. ככלל, מקום עבודתו העיקרי של קבלן השירותים לא יהיה בתוך המשרד ובכלל זה משרדים שכורים על-ידי המשרד. יובהר, כי אין באמור כדי לגרוע באפשרות להצבת עובדי קבלן שירותים בתוך המשרד, במקרים בהם לא ניתן לקבל את השירות מחוץ לחצרי המשרד (כגון: שירותי שמירה, ניקיון, שירותי ניהול וכדו').

- 5.3. ככלל, קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ייהנו משירותים מנהליים של המשרד, כגון: חדר, מזכירה, טלפון, מחשב ואמצעים אחרים לביצוע העבודה הניתנים לעובדים מן המניין.
- 5.4. ככלל, קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ישתלבו בפעילות הרגילה והשוטפת ובהיררכיה הארגונית של המשרד ולא יעבירו הוראות לעובדים, אלא באמצעות הנהלת המשרד או על ידי עובד מדינה אחראי שנקבע לשם כך.
- 5.5. קבלן השירותים ו/או עובדיו לא ייצגו את המשרד כלפי חוץ, אלא אם נקבעו לכך סידורים מיוחדים ומוגדרים, ולא ישתמשו בנייר הרשמי של המשרד לצרכי התכתבות. באשר להתקשרות קבלנית לצורך מסירת עבודה משפטית לעו"ד שאינו עובד המדינה - יש לפעול בהתאם להוראות סעיף 40.36 לתקשי"ר.
- 5.6. המשרד לא יקבע ולא יהיה מעורב באופן הבחירה והקבלה לעבודה של עובדי קבלן השירותים, בפיטוריהם ובמכלול תנאי העסקתם (שכר, תנאים נלווים, אישור חופשות, הדרכה, פיקוח ומרות על העובד וכיוצ"ב). יודגש, כי חל איסור על נציגי המשרד לפנות לקבלן השירותים על מנת שזה יעסיק אדם מסוים, ובכלל זה חל איסור על העברת קורות חיים של מועמדים לעבודה אצל קבלן השירותים, וכיוצ"ב.
- למען הסר ספק, אין באמור בסעיף זה כדי למנוע מהמשרד לפסול או להתנות העסקת עובד מסוים של הקבלן במסגרת השירות שניתן למשרד, וזאת עקב אי עמידת העובד בתנאים הנדרשים או מכל סיבה עניינית אחרת. כמו כן, אין באמור בסעיף זה כדי למנוע מהמשרד לפקח על קיום כל תנאי ההתקשרות עם קבלן השירותים, ובכלל זה עמידת הקבלן בכל החיובים המוטלים עליו כלפי עובדיו, על פי כל דין.

6. מדיניות העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם

הכללים באשר להעסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם הוסדרו בחוזר משותף לנציבות שירות המדינה, החשב הכללי ואגף התקציבים מיום 11.5.04, ובחוזר החשב הכללי מיום 2.4.06 בעניין נוהל הפנייה לוועדת החריגים בבקשה להעסקת עובדי קבלן כוח אדם.

יודגש, כי בהתאם לסעיף 12א לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996 (שנכנס לתוקף ביום 1.1.2008), עובד קבלן כוח אדם המועסק אצל אותו מעסיק בפועל תקופה העולה על תשעה חודשים רצופים, ייחשב כעובד המעסיק בפועל בתום תקופת תשעה החודשים.

להלן עיקרי ההנחיות שנקבעו, לרבות הוראות עדכון:

- 6.1. ככלל, אין להעסיק עובדי קבלני כוח אדם בשירות המדינה.
- 6.2. במקרים חריגים ניתן לפנות לוועדת החריגים לעניין העסקת עובדי קבלני כוח אדם, בבקשה לאישור חריג להעסקת עובד קבלן כוח אדם בהתאם לנוהל הפנייה המוזכר לעיל, ובהתקיים התנאים המצטברים הבאים:
 - 6.2.1. המשימה הינה זמנית, עונתית וחולפת, ולכל היותר עתידה להסתיים בתקופה שאינה עולה על 6 חודשים;
 - 6.2.2. מהות העבודה הנדרשת הינה טכנית;
 - 6.2.3. התפקיד הנדרש איננו בעל סמכויות שלטוניות ו/או סטטוטוריות ואיננו כרוך בנושאים של קביעת או המלצת מדיניות;
- 6.3. אין להעסיק עובד קבלן כוח אדם לתקופה העולה על 6 חודשים, ובמקרים חריגים עד 8 חודשים, בכפוף לאישור ועדת החריגים. לעניין סעיף זה יימנו כל התקופות, שבהן הועסק העובד בפועל ברציפות במשרדי הממשלה או ביחידות הסמך על ידי קבלן כוח אדם זה או אחר. לעניין זה, "רציפות" – לרבות הפסקת עבודה לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים.
- 6.4. חל איסור מוחלט על נציגי המשרד לפנות לקבלן כוח האדם על מנת שזה יעסיק אדם מסוים, ובכלל זה חל איסור על העברת קורות חיים של מועמדים לעבודה לקבלן כוח האדם, וכיוצ"ב. בכפוף לאמור לעיל, נציגי המשרד יהיו רשאים לבחור את עובדי הקבלן שיועסקו בפועל במשרד מבין המועמדים להעסקה שישלחו על ידי קבלן כוח האדם, בהתאם לקריטריונים ולתנאים שיוגדרו מראש (כגון: השכלה, רישיון מקצועי, ניסיון רלוונטי וכד').
- 6.5. על העסקת עובדי קבלני כוח אדם חלים הסייגים מטעמי קרבת משפחה, ניגוד עניינים וחובת הבדיקות הביטחוניות.
- 6.6. אופן ההתקשרות עם קבלן כוח אדם ייעשה בהתאם להנחיות החשב הכללי בעניין זה, ובכלל זה ההנחיות בדבר חובת השוואת תנאי העבודה, כמתחייב על פי החוק.

6.7. פיקוח ובקרה

ניהול מערך עובדי הקבלן, כמו גם הפיקוח והבקרה על כך שהעסקת העובדים נעשית בהתאם לכללים, כאמור לעיל, הם באחריות האחראי במשרד. כל קליטה של עובד קבלן כוח אדם למשרד ממשלתי תאושר על ידי יחידת משאבי אנוש במשרד. יצוין, כי כל נושא קניית שירותי כוח-אדם חיצוני ינוהל בעתיד במודול עובדים חיצוניים במרכבה, כאשר ניהול כוח האדם החיצוני במערכת יבוצע על-ידי יחידת משאבי אנוש במשרד. בהתאם לכך, האחראי נדרש לבדוק את הנושאים הבאים:

6.7.1. עובד קבלן כוח האדם, אותו מבקשים להעסיק, לא הועסק בפועל בעבר במשרד ממשלתי אחר ברציפות להעסקה המבוקשת מעבר למשך זמן ההעסקה המאושר כאמור לעיל.

6.7.2. יישום שאר התנאים והסייגים להעסקת עובדי קבלני כוח אדם כאמור לעיל. למען הסר ספק, הפיקוח והבקרה כאמור בסעיף זה הנו בנוסף לסמכויות הפיקוח והבקרה של חשב המשרד, ואין באמור לעיל כדי לפגוע בסמכויות אלה.

7. התקשרויות עם יועצים

7.1. מאפייני התפקידים - ניתן להתקשר על בסיס קבלני עם יועצים בהתקיים המאפיינים המצטברים הבאים:

7.1.1. ליועץ ישנה מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש.

7.1.2. ההתקשרות היא עבור מתן שירות או ייעוץ לפרויקט או משימה זמניים ומוגדרים מראש. עם תום הפרויקט או המשימה - תסתיים ההתקשרות במסגרתה מועסק היועץ.

7.2. תנאים להתקשרות - בנוסף לאמור, על התקשרות עם יועצים יחולו כל התנאים להתקשרות עם קבלן שירותים, כמפורט בסעיף 5 לעיל, למעט סעיף 5.6.

7.3. הגבלת תקופת ההתקשרות – על האחראי לוודא שהעסקת יועץ תהיה לתקופה קצובה של עד שנתיים, שניתן יהיה מטעמים מיוחדים להאריכה לתקופה של שנה נוספת לכל היותר.

7.4. הגבלת היקף ההתקשרות – ככלל, רצוי שהתקשרות עם יועצים תהיה על בסיס תפוקה, ככל שהדבר ניתן. במקרים בהם היקף ההתקשרות עם יועץ הוא על בסיס שעות, יש לוודא שהיועץ לא יועסק בתוך המשרד לאורך זמן בהיקף שעות חודשי הקרוב להיקף

ההעסקה של עובד המדינה. משכך, יש להגביל העסקת יועץ בהתאמה לתקופת ההתקשרות המאושרת, בהתאם למדרג הבא:

- 7.4.1. לתקופת התקשרות של עד חצי שנה – ניתן לאשר עד 180 שעות בחודש.
- 7.4.2. לתקופת התקשרות של עד שנה – ניתן לאשר עד 150 שעות בחודש.
- 7.4.3. לתקופת התקשרות של עד שנתיים (עם אפשרות להארכה לשנה נוספת כאמור לעיל) – ניתן לאשר עד 100 שעות.
- 7.5. עובדים שפרשו משירות המדינה – אין להעסיק עובדים שפרשו משירות המדינה כיועצים על בסיס קבלני, בתפקיד זה או דומה לתפקיד שמילאו ערב פרישתם מהשירות. מקרים חריגים להוראה זו יובאו לאישור נציבות שירות המדינה, בהתאם לכללים המפורטים בחוזרי נציב שירות המדינה מיום 25.3.1998 ומיום 26.11.1998.
- 7.6. סייגים נוספים להעסקת יועצים - בנוסף לאמור לעיל, על העסקת יועצים חלות הוראות פרק משנה 02.4 לתקשי"ר.
- 7.7. פיקוח ובקרה - עם השלמת הקמת המערכת הממוחשבת לניהול עובדים חיצוניים, תידרש יחידת משאבי אנוש במשרד להזין את פרטי היועץ במערכת הממוחשבת, כפי שנדרש לגבי עובדי קבלני כוח אדם, כמפורט בסעיף 6.7 לעיל.

8. בקשות לתוספת משרות בשיא כוח אדם

במקרים בהם ההעסקה הנדרשת אינה עומדת בתנאים המפורטים בחוזר זה וקיימת הצדקה למתן תוספת משרות בשיא כוח אדם לצורך ביצוע הפעילות הנדרשת באמצעות עובדים של המדינה, על האחראי לפנות לנציבות שירות המדינה ולאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לתוספת משרות בשיא כוח אדם וליצירת המשרות במבנה הארגוני של המשרד, כמקובל.

9. מעקב

לכל אורך ההתקשרות באחריות האחראי לבצע מעקב מדי שנה על אופן ניהול וביצוע ההתקשרויות בהתאם לתנאים ולסייגים המפורטים חוזר זה.

10. אחריות

- 10.1. האחריות לביצוע ההוראות המפורטות בחוזר זה מוטלת על האחראי במשרד.
- 10.2. יודגש, כי יש לוודא לאורך כל תקופת ההתקשרות את קיומם של התנאים המפורטים בחוזר זה, וכי לא יוטלו על מי שאינו עובד המדינה מטלות שמן הראוי שיבוצעו על ידי עובד מדינה, ולא ייווצרו סממנים של יחסי עובד מעביד עם המדינה בכל אופני ההתקשרות וההעסקה המפורטים לעיל.
- 10.3. על האחראי במשרד לוודא כי לא יוקצו משאבים פיזיים במשרד (כגון: אישור כניסה, חניה, חדר, מחשב וכד') לאדם שאינו עובד המדינה, שמבקשים להעסיקו בתוך חצרי המשרד, אלא לאחר בחינת התקיימות ההוראות חוזר זה.
- 10.4. בכל מקרה של ספק ו/או לצורך התייעצות בדבר אופן יישום ההוראות החוזר, ניתן לפנות לרפרנט הרלוונטי בנציבות שירות המדינה, בצירוף חוות דעת הלשכה המשפטית במשרד באשר להתקשרות המבוקשת, בהתאם לעקרונות חוזר זה.
- 10.5. אי ביצוע ההוראות המפורטות בחוזר זה תהווה עבירת משמעת.

11. תחילה והוראות מעבר

- 11.1. לגבי התקשרויות חדשות - תחילת ההוראות החדשות בחוזר זה מיום פרסומן.
 - 11.2. לגבי התקשרויות קיימות – באחריות האחראי למפות את כל ההתקשרויות ואופני ההעסקה הקיימים במשרד, אשר אינם עומדים בקריטריונים המפורטים בחוזר זה, ולהביאם בפני גב' אפרת לוי-רוזנברג, המרכזת את הנושא מטעם האגף הבכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, עם העתק לרפרנט הרלוונטי בנציבות שירות המדינה, בצירוף מאפייני ההתקשרות והמלצות המשרד בעניין (מצ"ב טבלה). יש להעביר הנתונים עד לתאריך 30 בנובמבר 2009.
- לאחר קבלת הנתונים תוקם ועדה משותפת לנציבות שירות המדינה, אגף התקציבים, והחשב הכללי לבחינת צורות ההעסקה ולהסדרתם באופן תקין.

11.3. אופן יישום הוראות חוזר זה ייבחן במשך תקופת ניסיון של שנה מיום פרסומו. בסיום תקופה זו יפורסמו עדכונים ושינויים בנושא, ככל שיידרש.

12. סיכום

אבקש להקפיד הקפדה יתירה על קיומן של ההוראות והכללים המפורטים בחוזר זה, על מנת להימנע מהעסקות לא תקינות שיש להן השלכות משפטיות ומנהליות.

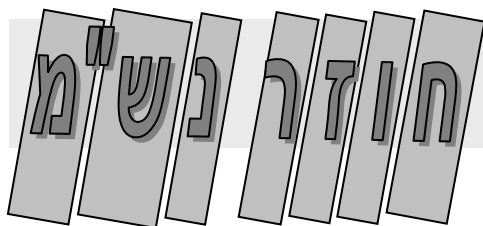
בברכה,



מוטי אהרוני

סגן נציב שירות המדינה

העתק: מר שמואל הולנדר - נציב שירות המדינה
מר אודי ניסן - הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר שוקי אורן - החשב הכללי, משרד האוצר
מר אילן לוי - הממונה על השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר
המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך
מר יעקב ברגר - המשנה לנציב שירות המדינה
מר יוסי קינר - סגן נציב שירות המדינה (מערכת הבריאות)
עו"ד רון דול - היועץ המשפטי, נציבות שירות המדינה
עו"ד עדו בן-צור - ממונה (יועץ משפטי), נציבות שירות המדינה
מר אייל אפשטיין - סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר אהרון עוזיאל - סגן בכיר לממונה על השכר, משרד האוצר
מר דן גיונה - סגן בכיר לחשב הכללי, משרד האוצר
היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך
חברי הנהלת נציבות שירות המדינה
מנהלי משאבי אנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך
רפרנטים באגף הבכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך



המשרד _____ היחידה _____

מס"ד	שם המועסק	מספר ת.ז.	תאריך תחילת העסקה	הגדרת התפקיד	צורת העסקה	חלקיות העסקה/שעות	המלצות המשרד
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
7.							
8.							
9.							
10.							